

Opinião

Legislação orçamentária e crescimento



Rubens
Penha
Cysne*

A atual legislação orçamentária tem sido bem-sucedida na obtenção do equilíbrio entre receitas e despesas, mas falhou ao não focar também no sacrifício fiscal do contribuinte. É preciso uma reorientação nesse sentido.

Há nas leis orçamentárias pouca sensibilidade para o fato de que uma carga tributária elevada em demasia, como no momento ocorre, pode reduzir severamente as chances de crescimento. Em vários pontos da atual legislação se observa a ideia subliminar de que a despesa pública é permissível desde que coberta por receitas tributárias.

Para começar, esse é o caso de todas as despesas vinculadas definidas pela Constituição de 1988. Estas podem ter qualquer montante em reais, tanto que proporcionais às respectivas receitas. Segundo exemplo, o parágrafo 3º do artigo 166 da Constituição permite emendas parlamentares que onerem a despesa, tanto que fique

comprovado que houve erro ou omissão (para menos) na previsão de receitas. Terceiro, os limites estipulados pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), em atendimento ao disposto no caput do artigo 169 da Constituição, relativos à despesa de pessoal, podem ter qualquer valor nominal, tanto que não ultrapassem 50% (no caso da União) ou 60% (no caso dos Estados e municípios) das receitas líquidas. Quarto, na limitação orçamentária da Lei Orçamentária Anual (LOA), estipulada pela Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), o controle que se faz é do déficit primário, o que, evidentemente, também permite o aumento de despesas quando se elevavam receitas (mesmo após a aprovação do Orçamento, mediante envio ao Congresso de pedido de crédito suplementar).

Que não se dê uma falsa impressão: a legislação orçamentária mostrou eficiência na redução dos déficits. O problema é que não se encontra, seja nestas citações ou em outras congêneres, da atual legislação, a preocupação com o contribuinte inerente a uma economia que deseja elevadas taxas de poupança e investimentos competitivos com o resto do mundo.

Não basta mais estipular limites para despesas apenas como percentuais de receitas ou cum-

prir apenas metas de superávit primário (na prática, o único item fixado pela LDO e observado pela LOA). Já é tempo de incorporar à legislação e à prática orçamentária atual uma outra lição: déficits controlados por meio de uma carga tributária fortemente distorcida e beirando os 40% do produto interno bruto (PIB) também são extremamente nocivos à Nação. O custo deste aprendizado, o baixo crescimento, se avoluma ano a ano.

O modelo orçamentário gerado pela Constituição de 1988 (artigos 165 a 169), dado pelo Plano Plurianual (PPA), a LDO, a LOA e pela subsequente Lei Complementar de Responsabilidade Fiscal (LRF), deve ser redirecionado tendo como objetivo adicional estabelecer um novo foco no limite das despesas, e não apenas do déficit.

A atual legislação orçamentária não dá a devida importância ao fato, crucial, de que elevação de despesas com igual elevação de receitas tributárias não é algo neutro nem do ponto de vista macroeconômico (como mostrou há longo tempo o economista norueguês Trygve Haavelmo) nem, muito menos, do ponto de vista de crescimento de longo prazo.

Macroeconomicamente, aumentos de gastos públicos com orçamento equilibrado elevam a

demanda e exigem juros mais elevados. Do ponto de vista do crescimento, basta observar que a gerência pública de recursos difere fundamentalmente da privada tanto nos objetivos quanto nos resultados. Um pouco de observação da trajetória seguida por diferentes economias, algumas com maior intervencionismo e outras com menor intervencionismo econômico, após a 2ª Guerra, ajuda muito nesta percepção.

É necessário estabelecer limites legais plurianuais para os montantes de despesas, ainda que possivelmente contemplando diferentes evoluções da economia. O parâmetro a nortear tais limites deve ser uma redução gradual, porém segura e bem definida, da carga tributária.

Em particular, se as vinculações constitucionais ajudaram tanto a elevar as despesas quando as receitas passaram de 28% para 38% do PIB, entre 1988 e 2006, que ajudem também agora a baixá-las (para isso sendo necessário estipular os limites plurianuais na LDO), quando a receita pública cair por desejo da sociedade. ●

*Rubens Penha Cysne é professor da Escola de Pós-Graduação em Economia (EPGE) da FGV. Home page: www2.fgv.br/professor/rubens/